

Verbotene Beihilfe nach Artikel 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), besser bekannt als Teil des sog. Lissabon-Vertrages, ist jeder Vorteil ohne angemessene Gegenleistung, den der Empfänger – z. B. städtische Beteiligungsunternehmen – unter marktüblichen Bedingungen nicht erhalten hätte. Eine solche verbotene Beihilfe liegt vor, wenn staatliche Mittel für bestimmte Unternehmen den Wettbewerb verfälschen sowie den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) umfasst der Begriff des Unternehmens jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit – unabhängig von ihrer Rechtsform und Art ihrer Finanzierung (sog. funktionaler Unternehmensbegriff). Dabei wird die wirtschaftliche Tätigkeit weit verstanden: „Jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.“

#### Charakter ist entscheidend

Für den Begriff wirtschaftliche Tätigkeit kommt es weder auf die gesellschaftsrechtliche Organisationsform an noch auf eine mögliche Gewinnerzielungsabsicht oder Gemeinnützigkeit. Vielmehr ist maßgeblich der wirtschaftliche Charakter der Tätigkeit, nicht ihre Zielsetzung. Ob für eine bestimmte Dienstleistung ein Markt existiert, kann davon abhängen, wie die Dienstleistung in dem betroffenen Mitgliedsstaat organisiert ist. Es können sich daher Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten ergeben. Ferner kann sich die Einstufung einer Dienstleistung als wirtschaftlich aufgrund politischer Entscheidungen und wirtschaftlicher Entwicklungen ändern.

Eine öffentliche Zuwendung ist nur dann eine mit dem Binnenmarkt unvereinbare Beihilfe, wenn und soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten beeinträchtigt (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Damit ist die Abs. Binnenmarktrelevanz bzw. die Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels eine Kernvoraussetzung des Beihilfeverbots. In der Vergangenheit wurde von der EU-Kommission grundsätzlich bei der Gewährung staatlicher Mittel für bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige von dem Vorliegen einer Verfälschung

## Für mehr Wettbewerb

### Herausforderungen des EU-Beihilfenrechts im öffentlichen Sektor

**(BS/Lars Scheider) Das EU-Beihilfenrecht ist in den letzten Jahren immer mehr zu einem Steuerungs- und Kontrollinstrument der EU-Kommission (Generaldirektion Wettbewerb) gegenüber der nationalen Ebene geworden. Angesichts der erheblichen finanziellen Risiken, die mit dem EU-Beihilfenrecht verbunden sind, ist eine gründliche und fachkundige Aufarbeitung notwendiger denn je. Dabei ist die Anwendung des Europäischen Beihilfenrechts eines der komplexesten und schwierigsten Themen der Verwaltung bzw. des „Konzernverbunds Stadt“ insgesamt. Denn häufig sind schon die Begrifflichkeiten Europäischer Institutionen nicht leicht verständlich.**



Ass. jur. Lars Scheider ist Abteilungsleiter Beteiligungsmanagement der Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt am Main.

Foto: BS/privat

sowie die dadurch erfolgende Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedsstaaten ausgegangen (weite Auslegung). Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH genügt sogar die (potenzielle) Möglichkeit der Beeinträchtigung des Wettbewerbs. In ihrer jüngeren Entscheidungspraxis hat die EU-Kommission bestimmt, dass hypothetische oder vermutete Auswirkungen nicht ausreichen, sondern festgestellt werden muss, warum die Maßnahmen den Wettbewerb verfälscht / zu verfälschen droht.

Die staatliche Stelle ist dabei selbst direkt als sog. „Beihilfen gewährende Stelle“ betroffen, wenn sie staatliche Zuschüsse zuwendet Bürgschaften oder Darlehen gewährt. Im Rahmen des sog. Betrauungsverfahrens soll eine Überkompensation bzw. eine Quersubventionierung anderer erwerbswirtschaftlicher Unternehmensbereiche verhindert werden. Der Artikel 6 des Beschlusses der Kommission vom 20.12.2011 (K 2011 9380) sieht hierbei eine regelmäßige Kontrolle der Höhe der Ausgleichszahlungen, die begünstigte (Beteiligungs-) Unternehmen erhalten haben, vor. Hiernach haben alle Verwaltungsebenen im Rahmen ihrer Zuständigkeit sicherzustellen, dass die vorgesehene Kontrolle durchgeführt wird.

Die Auswirkungen des EU-Beihilfenrechts erstrecken sich natürlich auch auf den sog. Kernhaushalt, also den gesamten Verwaltungsbereich der jeweiligen Gebietskörperschaft. Denn die finanzielle Förderung externer Organisationen mit dem Ziel, auf diese Weise Allgemeinwohlziele zu erreichen, spielt im Haushalt der öffentlichen Hand schon immer eine wichtige Rolle und wird vor dem Hintergrund einer veränderten Rolle des bürgerschaftlichen Engagements immer wichtiger. Empfänger (Organisationen) können Private, Vereine, Stiftungen, Privatunternehmen oder andere selbständige Einrichtungen sein, die oftmals von Kirchen oder freien

gemeinnützigen Organisationen getragen werden. Hier geht es also um Mittelgewährung, die die kommunale Sphäre verlassen und somit das kommunale Gesamtvermögen mindern, so dass ein besonderes Interesse besteht, die entsprechenden Entscheidungen und deren Umsetzung im Einklang mit europäischen und anderen Vorgaben zu gestalten.

#### Nächster Termin im Juni

Die öffentliche Hand unterliegt, wenn sie staatliche Zuschüsse gewährt (als sog. Beihilfen ge-

währende Stelle), einer Melde- und Berichtspflicht gegenüber der EU-Kommission. Dabei bestehen für die einzelnen Legitimationsinstrumente durchaus unterschiedliche Regelungen. Die Meldungen gemäß

Artikel 9 des Beschlusses der EU-Kommission 2012/21 sind alle zwei Jahre zu machen und sind erstmals zum 30.06.2014 (für 2012/2013) sowie zum 30.06.2016 (für 2014/2015) durchgeführt worden. Dabei werden von der EU-Kommission auch Stichproben in Deutschland in den einzelnen Bundesländern durchgeführt. Der aktuelle Meldetermin für Beratungen nach dem Freistellungsbeschluss war für die Jahre 2016/2017 der 30.06.2018. Der nächste Meldetermin gemäß Artikel 9 des Freistellungs-

beschlusses der EU-Kommission für die Jahre 2018 und 2019 ist der 30.06.2020.

#### Verfahren vereinfacht

Bei dem jüngsten Legitimationsinstrument, der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO), gibt es hingegen keine Meldefristen mehr, sondern es gibt stattdessen eine Veröffentlichung sowie eine Kurzanmeldung der Gebietskörperschaft mithilfe der zuständigen obersten

Landesbehörde (Landeswirtschaftsministerium) über eine elektronische Webanwendung (SANI – Statement Aid Notification Interactive). Nach Freigabe im Bundesland geht die Kurzmeldung an das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi), welches die Daten ebenfalls durch Freigabe (Validierung) an die EU-Kommission übermittelt.

Um die Brisanz und die Schwierigkeiten des Themas angemessen bewältigen zu können, ist der gemeinsame Austausch wichtiger denn je. Auch unter Einbezug der Ministerialebene oder anderer Ansprechpartner, beispielsweise aus dem Wissenschaftsbereich, aus der rechtlichen und wirtschaftlichen Beratungspraxis, öffentlichen Unternehmen oder der europäischen Institutionen – das zeigt auch die Erfahrung aus der Vergangenheit.

#### Mehr zum Thema

Die aktuellen Entwicklungen relevanter Regelungen des EU-Beihilfenrechts und die damit verbundenen Risiken sind Thema der Beihilfenrechtstage des Behörden Spiegel am 22./23. Juni 2020 in Bonn. Ziel der Beihilfenrechtstage 2020 ist es, den Teilnehmern eine umfassende Vorbereitung auf die Überprüfung des eigenen Beteiligungsportfolios zu ermöglichen sowie die Transparenz und Kontrolle des Beteiligungsportfolios zu verbessern.

Weitere Informationen und Anmeldung unter: [www.beihilfenrechtstag.de](http://www.beihilfenrechtstag.de)

## Kommunale Klagewelle bleibt aus

Nur wenige Städte folgen Bonner Vorbild der Klage gegen Problem-Diesel

**(BS/Wim Orth) Knapp fünf Jahre ist es inzwischen her, dass der systematische Testbetrug bei Dieselfahrzeugen von Volkswagen aufgeflogen ist. Der Fall wog so schwer, dass mit der Musterfeststellungsklage sogar ein neuer Rechtssachverhalt geschaffen wurde, damit geschädigte Kunden ohne große finanzielle Belastung gegen den Konzern vorgehen können. Während hundertausende Privatkunden auf diesem Wege gegen VW vorgegangen sind, blieb eine große Klagewelle vonseiten der Länder und Kommunen trotz prominentem Vorreiter aus.**

So war es die ehemalige Bundeshauptstadt Bonn, die von Volkswagen auf gerichtlichem Wege die Rückerstattung des Gesamtkaufpreises für insgesamt 24 Fahrzeuge verlangte, die mit dem Dieselmotor betrieben werden, bei dem das Unternehmen in Abgastests die manipulierte Software eingesetzt hatte. Anfang Februar läuft die Frist für eine Einigung mit einem Vergleich aus, an dem VW derzeit arbeitet. Laut dem Unternehmen könnte dieser bereits fertig sein, allerdings habe die Stadt Bonn die Kilometerstände der Autos nicht geliefert und somit für Verzögerungen gesorgt.

Andere Städte prüften ebenfalls eine mögliche Klage, wovon die meisten am Ende allerdings absehen. So entschied sich beispielsweise die Landeshauptstadt Düsseldorf, bei der 18 Fahrzeuge des städtischen Fuhrparks mit den entsprechenden Diesellaggregaten ausgestattet sind, gegen eine Klage. Während die kommunalen Spitzenverbände keine Empfehlung für die Kommunen aussprechen, haben sich einige wenige Städte hingegen dem Bonner Beispiel angeschlossen. Aus der Wuppertaler Verwaltung heißt es zu der Klage, obwohl es nur rund eine hand-

voll Fahrzeuge seien, habe man eine besondere Verantwortung gegenüber dem Bürger, aus dessen Steuergeldern der Fuhrpark nunmal bezahlt werde. Zudem könne man in einem solchen Fall des serienmäßigen Betrugs nicht einfach Gnade vor Recht ergehen lassen, sondern müsse den Verursacher zur Rechenschaft ziehen. Ähnlich sieht man es auch in Bielefeld, wo im Fuhrpark des städtischen Umweltbetriebes ein Dutzend betroffener Fahrzeuge im Einsatz sind. Die Ostwestfalen fordern daher einen Schadensersatz von 200.000 Euro. Dritter und bundesweit letzter Kläger ist laut

Volkswagen die Stadt Baden-Baden. Einen zentralen Grund für die geringe Zahl an Klagen sieht VW selbst in den langfristig bestehenden Vertragsbeziehungen mit vielen Kommunen. Zudem gebe es für Großkundenklagen andere rechtliche Rahmenbedingungen im Vergleich zu Einzelklagen, die Volkswagen im Regelfall gute Erfolgchancen in Aussicht stellen. Abgesehen davon ist man bei VW grundsätzlich der Ansicht, dass den Kunden trotz der Manipulationen kein Schaden entstanden sei, da die Autos im Verkehr genutzt werden könnten und die Sicherheit nicht beeinträchtigt sei.

**Beteiligungsverwaltung**  
**Tag der Beteiligungsverwaltung**  
**11. – 12. Februar 2020, Hamburg**  
**Vom passiven Verwalten zum aktiven Steuern**

Weitere Informationen und Anmeldung unter:

<https://www.beteiligungsverwaltung.org/anmeldung/>